

Alicia Frohmann

Chile: Internationalisierung der Wirtschaft und der Handelspolitik

Der Fall der Internationalisierung der chilenischen Wirtschaft in den achtziger und neunziger Jahren wird oft als erfolgreiches Beispiel für eine Öffnung und Liberalisierung der Wirtschaft und für ein exportorientiertes Entwicklungsmodell zitiert, das zu einem bedeutenden Wachstum der gesamten Wirtschaft und zu beträchtlichen gesellschaftlichen Transformationen geführt hat. Dieser Prozess hatte seine erfolgreichen Seiten, während andere Aspekte weniger glücklich waren.

Der vorliegende Artikel wird zunächst darauf eingehen, wie Chile seine Wirtschaft in den vorangegangenen Jahrzehnten zunehmend internationalisierte, sowie auf die sozio-ökonomischen Folgen dieses Prozesses. Anschließend werden die in den neunziger Jahren verwendeten handelspolitischen Instrumente beleuchtet – Fortführung der unilateralen Öffnung, aktive Präsenz im multilateralen Handelssystem und Verhandlungen über bilaterale und regionale Handelsabkommen –, die im vergangenen Jahrzehnt praktisch eine Verdoppelung der Exporte Chiles ermöglicht haben (von etwa 8 Mrd. US\$ im Jahr 1990 auf ca. 16 Mrd. US\$ 1998), und dies trotz des dramatischen Sturzes der Weltmarktpreise für Kupfer, des wichtigsten Exportproduktes (von 1,20 US\$ 1990 auf 0,75 US\$ 1998).

1. Die Internationalisierung der Wirtschaft Chiles

Während der vergangenen 20 Jahre befand sich die Wirtschaft Chiles innerhalb ganz unterschiedlicher politischer Kontexte in einem deutlichen Prozess der Internationalisierung. Es fand ein Übergang von einer auf ein einziges Produkt (Kupfer) fixierten Exportwirtschaft, die auf dem Modell der Importsubstitution basierte, zu einer offenen und diversifizierten Wirtschaft statt, die auf einem Entwicklungsmodell beruht, bei dem die Außenwirtschaft der dynamisierende Faktor für die gesamte Wirtschaft ist.

Die Anfangsetappe dieses Internationalisierungsprozesses der chilenischen Wirtschaft fand während der Zeit der Militärdiktatur (1973-1990) statt und basierte vor allem auf der Liberalisierung und unilateralen Öffnung der

Wirtschaft, die sich durch eine bedeutende Reduzierung von Zollschränken und eine Vereinfachung der für Handel und Investitionen geltenden Normen auszeichnete. Dieser Prozess begann in den siebziger Jahren, also viel früher als in den restlichen Ländern Lateinamerikas, die immer noch einem protektionistischen und auf Importsubstitution basierenden Industrialisierungsmodell anhängen.

Während des ersten Jahrzehnts waren die ökonomischen und sozialen Auswirkungen der Politik der Militärregierung in vielerlei Hinsicht ziemlich negativ (Deindustrialisierung, negatives Wachstum, Arbeitslosigkeit, Anstieg der Armut, Finanzkrise). Erst in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre begannen die Änderungen in der Wirtschaftspolitik sich in einem anhaltenden Prozess des Wirtschaftswachstums, im Erstarken der Außenwirtschaft und in Verbesserungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der chilenischen Wirtschaft niederzuschlagen. Dieser Prozess hat sich in den neunziger Jahren mit der Aufnahme neuer wirtschafts- und sozialpolitischer Elemente beschleunigt. 13 Jahre ununterbrochenes Wirtschaftswachstum von fast 7% p.a. haben übrigens nicht nur die Wirtschaft umgeformt, sondern waren ebenso die Grundlage für bedeutende soziale Veränderungen, die sowohl das Gesicht ländlicher Gebiete als auch der Städte verändert haben.

Gegenwärtig steht Chile in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auf Platz 18 der Weltrangliste (World Economy Forum) und hat die beste Risikoklassifizierung in Lateinamerika (A – von Standard & Poor's). Auch unter dem Aspekt des humanitären Entwicklungsstandes (soziale und ökonomische Indikatoren sowie Indikatoren für die Partizipation) hat sich die Position Chiles beträchtlich verbessert: In Lateinamerika steht das Land heute trotz der noch vielen ungelösten Probleme auf Platz 1 und auf der Weltrangliste auf Platz 34 (nach dem UNDP-*Development Index*).

Seit dem Übergang zur Demokratie im März 1990 hat die chilenische Wirtschaft eine neue Etappe der Internationalisierung eingeschlagen, welche die Fortsetzung der unilateralen Öffnung mit einer aktiven Politik der multilateralen Beziehungen und der Verhandlungen über Handelsabkommen kombiniert. 1991 reduzierte die Regierung von Präsident Aylwin den Einfuhrzoll/Außenhandelszoll von 15% auf 11%. Gleichzeitig nahm die Regierung Verhandlungen über bilaterale und subregionale Abkommen in der westlichen Hemisphäre auf. Der Kongress billigte 1998 eine erneute progressive Senkung der Zölle um jährlich 1% in den nachfolgenden fünf Jahren, was bedeutet, dass die chilenischen Einfuhrzölle/Außenhandelszölle im Jahr 2003 auf 6% gesunken sein werden. Hierbei handelt es sich um eine

wirklich kühne Maßnahme im derzeitigen internationalen Kontext, in dem ein gewisses Wiederaufleben des Protektionismus zu beobachten ist.

Die Wirtschaftspolitik hat den Außenhandel begünstigt, der gegenwärtig fast 50% des Bruttosozialprodukts ausmacht. Der durchschnittlichen Anstieg des Handels betrug zwischen 1991 und 1998 10%, und es hat eine Diversifizierung des Handels sowohl hinsichtlich der Produkte als auch in Bezug auf die Märkte und die Zahl der Unternehmen stattgefunden (Tabelle 1). Die derzeitige Situation der Außenwirtschaft unterscheidet sich nicht nur grundlegend von der Situation 1970, sondern auch von der von 1985 (die Exporte haben sich seit damals verdoppelt) und sogar von jener im Jahr 1990. Es besteht kein Zweifel daran, dass die Demokratie gut "für das Geschäft" war.

In Chile hat der Export von Rohstoffen, vor allem von Kupfer, eine langjährige Tradition, und diese Tradition besteht in gutem Maße bis heute fort. Aber dank der in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten sowohl vom Staat als auch von der Privatwirtschaft unternommenen Anstrengungen, Anreize für den Export von nicht-traditionellen Ausfuhrsgütern zu bieten, hat sich, während die Gesamtmenge der Exporte zunahm, der Anteil der Exporte von unverarbeiteten Rohstoffen am Gesamtexport von zwei Drittel 1985 auf ungefähr die Hälfte des Gesamtexports im Jahr 1997 verringert. Gleichzeitig sind die Exporte von verarbeiteten Rohstoffen und Fertigwaren enorm gestiegen. Die nicht-traditionellen Exportgüter, die 1991 einen Anteil von 28% an den Gesamtexporten stellten, erreichten 1998 einen Anteil von 38%. Eines der vorrangigen wirtschaftlichen Ziele Chiles ist die Zunahme der Produktion und des Exports von Gütern mit einem gestiegenen Mehrwert.

Tabelle 1: Chile: Indikatoren für die Exportdiversifizierung

	1970	1985	1990	1997
Export von Gütern und Dienstleistungen (Preise 1986, 1985 = 100)	--	100	191	329
Exporte (in Mio. US\$)	1.112	3.804	8.614	16.770
Kupfer	76%	47%	46%	42%
Rohstoffe		17%	16%	12%
Natürliche Ressourcen der 1. Verarbeitungsstufe	>24%	24%	25%	24%
Natürliche Ressourcen der 2. Verarbeitungsstufe		11%	13%	22%
Anzahl der Produkte	200	1.437	2.796	3.771
Abnehmermärkte	31	120	122	166

	1970	1985	1990	1997
Exporte nach Abnehmermärkten (in %)				
Asien	12	19	26	35
Europäische Union	61	33	37	28
Lateinamerika (ohne Mexiko)	12	17	13	19
NAFTA	15	24	18	19
Beteiligung (in %)				
5 größte Exportunternehmen	86	59	55	47
10 größte Exportunternehmen	90	71	68	60
Anzahl der Exportunternehmen	150	2.345	4.125	5.841

Quelle: Chilenisches Wirtschaftsministerium (1998); Daten von ProChile und der Zentralbank.

An diesen Bemühungen um eine Diversifizierung des Warenkorbs für den Export hatte ProChile, der chilenische Organismus für Exportförderung, einen entscheidenden Anteil. Die Tätigkeit dieser Einrichtung besteht darin, die Palette der traditionellen Exportgüter Chiles zu erweitern und neue Nischen im internationalen Markt ausfindig zu machen und zu erschließen. So zum Beispiel ist der *Boom*, den der Lachs, das Obst und der chilenische Wein auf den internationalen Märkten derzeit erfährt, unmittelbar mit der Arbeit von ProChile verbunden.

Chiles Exportgüter unterscheiden sich je nach der Abnehmerregion. So importiert Japan – das zweitwichtigste Abnehmerland für Chiles Exporte – hauptsächlich unverarbeitete Rohstoffe, die das Land im Anschluss selbst weiterverarbeitet. Andererseits nehmen die lateinamerikanischen Länder einen höheren Anteil an gewerblichen Erzeugnissen ab.

Chile hat seine Exportmärkte derart diversifiziert, dass der Handel, den das Land mit den einzelnen Weltregionen betreibt, derzeit weitgehend ausgeglichen ist. Die Zahlen der vergangenen Jahre belegen eine ziemlich ausgewogene Beteiligung der unterschiedlichen Abnehmermärkte, mit einem Anteil von jeweils etwa 30% für Asien und Europa – trotz der Verringerung der Exporte nach Asien in der Periode 1997-1998 aufgrund der Krise – und jeweils ungefähr 20% im Fall von Lateinamerika und den NAFTA-Staaten. Diese Diversifizierung der Märkte erhöht die Verhandlungskapazität einer kleinen Volkswirtschaft wie der chilenischen und gestattet es ihr, die Probleme, die auf spezifischen Märkten bestehen – wie jüngst der Fall mit den Volkswirtschaften Ostasiens – besser in Angriff zu nehmen.

2. Handelspolitik in den neunziger Jahren

Für ein kleines Land wie Chile ist die unilaterale Öffnung eine sinnvolle Politik, da sie zu einer angemesseneren Zuteilung von Ressourcen beiträgt, mit der Folge, dass der Wohlstand der Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit maximiert wird. Die in Chile ab Mitte der siebziger Jahre angewendete einseitige Öffnung hat zu einem beschleunigten Anwachsen der Exporte, und zwar sowohl der traditionellen als auch der nicht-traditionellen, beigetragen und eine größere Diversifizierung der Produkte sowie der Abnehmermärkte angeregt. Wie bereits angedeutet, haben die Regierungen der *Concertación* diese einseitige Öffnung nicht nur weiterverfolgt, sondern sogar erweitert. Zusätzlich wurde die Öffnung der Telekommunikationsbranche, des Finanzsektors und der öffentlichen Infrastruktur vorangetrieben. Das heißt, die Betonung wurde auf die "nicht-traditionellen" Bereiche der Handelspolitik gelegt.

Die Frage, die man nun stellen muss, ist die Folgende: Welche Rolle spielen die internationalen Wirtschaftsabkommen? Die internationalen, multilateralen und bilateralen Wirtschaftsabkommen haben die unilaterale Öffnung ergänzt und vervollständigt. Die internationalen Abkommen tendieren dazu – vor allem in der Gegenwart – die Transaktionskosten der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu verringern, da sie ein auf ihre Mitgliedsstaaten anwendbares Regelwerk liefern, das den Beziehungen Stabilität verleiht, die Transparenz durch spezifische Pflichten anregt und die Erfüllung der Regeln durch bindende Instrumente garantiert, wodurch die Anreize zu einem Abweichen von diesen Regeln vermindert werden.

In diesem Kontext stellt sich folgende weitere Frage: Wenn es die WTO gibt, eine multilaterale Institution, an der mehr als 130 Länder beteiligt sind, warum sollten dann überhaupt Verhandlungen über bilaterale Wirtschaftsabkommen stattfinden? Die Antwort auf diese Frage hat neben wirtschaftlichen übrigens auch politische Aspekte. Das multilaterale Handelssystem ist aus chilenischer Perspektive das wichtigste Forum für internationale wirtschaftliche Verhandlungen, da an ihm die wichtigsten Handelspartner Chiles teilnehmen. Eine Verhandlung auf dieser Ebene ist für Chile die beste Option und bringt dem Land aufgrund ihres multilateralen Charakters den größten Nutzen: Chile zieht Vorteile aus den wirtschaftlichen Konzessionen, die zwischen den Mitgliedsstaaten ausgehandelt werden. Trotzdem bleibt die WTO eine Institution, deren Möglichkeiten begrenzt sind.

Hier muss auch daran erinnert werden, dass trotz der bedeutenden Resultate, die in der Uruguay-Runde – die schließlich 1993 beendet wurde – er-

zielt wurden, nicht alle Fortschritte erzielt wurden, die sich Chile erhofft hatte (z.B. auf dem Gebiet des Zugangs zu Märkten in der Landwirtschaft). Folglich sind die Geschwindigkeit und das Ausmaß der auf multilateralen Ebene erreichbaren Öffnung im Handel begrenzt.

In diesem politisch-ökonomischen Kontext, der durch Konflikte zwischen den wirtschaftlichen Mächten und der Bildung von exklusiven Wirtschaftsblöcken (NAFTA, EU, Asien-Pazifik, *Mercosur*, etc.) gekennzeichnet ist, suchte Chile nach einem Weg, um das während der letzten Jahrzehnte verfolgte Entwicklungsschema, das durch eine wirtschaftliche Öffnung und ein durch den Außenhandel stimuliertes Wachstum gekennzeichnet war, zu "schützen" und voranzutreiben. Dies erklärt die Suche des Landes nach internationalen wirtschaftlichen Abkommen als Ergänzung zur Politik der einseitigen Öffnung. Chile hat den Weg einer aktiven Politik der regionalen Abkommen gewählt, um die Liberalisierung seines internationalen Handels weiter vorantreiben und konsolidieren zu können.

Chile hat größere Anstrengungen unternommen und hat ständig nach Verhandlungschancen mit jenen Ländern oder Gruppen von Ländern gesucht, mit denen das Land die intensivsten Handelsbeziehungen unterhält (USA, *Mercosur*, die Länder der Andinen Gemeinschaft und die Europäische Union) und die ebenfalls diejenigen Länder sind, die Integrationsprozesse unternommen haben, deren Auswirkungen für das Land sehr bedeutend sein können.

Die Politik der Verhandlungen über Abkommen mit Ländern oder sub-regionalen Blöcken des amerikanischen Kontinents sowie auch die Verhandlungen über die Amerikanische Freihandelszone (ALCA) waren von großer Bedeutung. Der amerikanische Kontinent ist die Chile am nächsten liegende Wirtschaftszone, mit der ein realer Integrationsprozess möglich ist und die fast 40% des chilenischen Außenhandels auf sich vereint.

Die Ziele Chiles bei den Verhandlungen über Handelsabkommen waren die folgenden: Öffnung der Märkte, Sicherung der Konditionen des Zugangs und der Stabilität der Exporte, Eliminierung von Handelsschranken, was auf andere Weise schwieriger zu bewerkstelligen wäre, Fortschritt in allen Bereichen des Handels (Dienstleistungen, *Anti-Dumping*), Schutz des Zugangs der Exporte gegenüber von Drittländern vergebenen Präferenzen sowie Förderung des Exports von verarbeiteten Gütern.

Wie steht es mit der Bewertung der bis zum jetzigen Zeitpunkt erzielten Abkommen?

Zu dieser Frage möchte ich in erster Linie hervorheben, dass der bevorzugte Zugang zu verschiedenen Märkten mit insgesamt fast 500 Millionen Bewohnern eine Zunahme und eine Diversifizierung der chilenischen Exporte bewirkt hat. Gegenwärtig finden ungefähr 20% der Exporte Chiles im Rahmen von Handelsabkommen statt.

Die derzeitige internationale Wirtschaftskrise, deren Ursprung in Asien lag und die tiefgreifende Auswirkungen auf fast allen aufstrebenden Märkten hatte, gibt auch einigen Aufschluss darüber, wie sich der Handel mit diesen Ländern entwickelt hat. Die Exporte in jene Länder, mit denen Chile Handelsabkommen unterzeichnet hat, sind in den ersten sechs Monaten des Jahres 1998 um 8% angestiegen, und das in einem Kontext, in dem die Gesamtexporte um 11,4% gefallen sind. 1999 sanken auch die Ausfuhren an den *Mercosur* aufgrund der ersten Krise, die dessen wichtigste Mitgliedsstaaten, Argentinien und Brasilien, durchmachen. Dennoch dienen die Handelsabkommen auch dazu, diesen Sturz aufzufangen. Diese Dynamik weist auf die Bedeutung, eine bevorzugte Beziehung zu diesen Märkten zu haben.

Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Exporte zeigen die Studien, dass die Handelsabkommen den Export von Gütern mit einem höheren Mehrwert gefördert oder zumindest bewahrt haben. Diese gehörten zu den Hauptanliegen der Regierungen der *Concertación* in den neunziger Jahren. Aber die Zunahme der Exporte mit gestiegenem Mehrwert war auch von einem Zuwachs des Exports von traditionellen Ausfuhrsgütern und von Agrarprodukten begleitet.

Diese Anschauungen haben die Verhandlungen zu den acht derzeit gültigen Handelsabkommen (*Mercosur*, Kanada, Mexiko, Ecuador, Venezuela, Kolumbien, Peru, Bolivien) geleitet und haben ebenso die Richtlinien für die gegenwärtig laufenden oder vom Kongress zu billigenden Verhandlungen angegeben:

- Handelsabkommen im Rahmen der ALADI (Bolivien, Panama, Kuba),
- Freihandelsabkommen (Mittelamerika, Korea, Schweiz),
- Amerikanische Freihandelszone (ALCA),
- Zusammenschluss mit der Europäischen Union,
- Liberalisierungsprogramm der APEC.

Zusätzlich erweitert und intensiviert Chile einige der bereits bestehenden Abkommen (*Mercosur*, Kolumbien) und ist bestrebt, bei den bereits unterzeichneten oder noch in der Verhandlungsphase befindlichen Abkommen

eine zunehmende Konvergenz zu erreichen. In diesem Rahmen kommt den ALCA-Verhandlungen, die zweifellos das ehrgeizigste wirtschaftliche und politische Projekt darstellen, das auf dem amerikanischen Kontinent bisher in Angriff genommen wurde, eine besondere Bedeutung zu, da dieses Abkommen ein Zusammenlaufen der unterschiedlichen Handelsinitiativen, die Chile bislang in der Region unternommen hat, ermöglichen wird.

Die Sichtweise Chiles bezüglich der Gründe für ein mögliches Interesse an Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten hat sich seit Anfang und Mitte der neunziger Jahre verändert. Heute sind die Gründe für eine eventuelle Aufnahme von Verhandlungen mit den USA dieselben, die für die ALCA-Verhandlungen gelten: Verbesserung des Zugangs zum nordamerikanischen Markt durch Eliminierung der gestaffelten Zölle; Vorhandensein von klaren und dauerhaften Regeln, sowie – was möglicherweise das Wichtigste ist – die Durchsetzung von geeigneten Mechanismen zur Lösung der Handelskonflikte.

Unterdessen hat Chile mit den beiden anderen NAFTA-Partnern jeweils ein Handelsabkommen vereinbart. Das 1999 ratifizierte Freihandelsabkommen mit Mexiko nimmt Normen und Fachgebiete in den Vertrag auf, die das Abkommen von 1991, in welchem es im Wesentlichen um den Abbau von Zollschränken ging, nicht enthielt.

Das Handelsabkommen mit Kanada, das 1996 unterzeichnet und 1997 vom chilenischen Kongress genehmigt wurde, ist zweifellos das vollständigste und modernste Abkommen, das Chile bisher abgeschlossen hat. Es handelt sich insofern um ein für Amerika einzigartiges und beispielhaftes Instrument, als es den Verzicht auf die Anwendung von *Anti-Dumping*-Mechanismen vorsieht, sobald eine Liberalisierung des Handels stattgefunden hat. Andererseits wurde als Anhang zum Abkommen Chile–Kanada jeweils ein Abkommen zur Kooperation auf den Gebieten Arbeit und Umwelt unterzeichnet, in welchen beide Seiten sich verpflichten, die eigenen Landesgesetze und bestimmte auf diesen Gebieten international anerkannte Prinzipien zu respektieren. Diese Abkommen schließen keine Handelssanktionen ein, auch wenn in ihnen Strafen vorgesehen sind, die allerdings weniger der Ausdruck einer Bestrafungsmentalität sind als einen Willen zur Kooperation ausdrücken. Die besagten Abkommen stellen eine erste Annäherung an das Thema Handel-Umwelt-Sozialentwicklung dar, das eine wachsende Bedeutung auf der internationalen Tagesordnung genießt. Sie sind einzigartig in Südamerika.

3. Schlussbetrachtung

Anfang des 21. Jahrhunderts scheint das bis zur Gegenwart angewendete Modell erschöpft zu sein, zumindest teilweise. Die internationale Wirtschaftskrise und der plötzliche Verfall der Weltmarktpreise für Rohstoffe haben deutlich gemacht, dass die Verwundbarkeit Chiles gegenüber den Preisschwankungen der *commodities* trotz der Fortschritte bei der Diversifizierung der Exporte weiterhin besteht. Soll das exportorientierte Entwicklungsmodell auch in Zukunft erfolgreich sein, so ist nicht nur ein quantitativer Sprung notwendig, sondern vor allem ein qualitativer, der darin besteht, dass Fortschritte bei der Steigerung des Mehrwerts der exportierten Güter und Dienstleistungen erzielt werden.

Auf der anderen Seite bestätigen die Stagnation im Rahmen der APEC sowie die Schwierigkeiten in den Verhandlungen mit der Europäischen Union die Notwendigkeit, auf multilateraler Ebene im Rahmen der Millennium-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) voranzukommen und die Fortschritte in der wirtschaftlichen Integration des amerikanischen Kontinents zu konsolidieren, wobei die Option des "offenen Regionalismus" als zentrales Prinzip der internationalen Handelspolitik Chiles weiterverfolgt werden muss.